

DEMOKRATISASI PERS (PENERBITAN) PEMERINTAH

Studi Kasus Tabloid *Komunika* Kementerian Komunikasi dan Informatika

Nursodik Gunarjo¹

Abstrak

Tujuan utama dari penelitian ini adalah untuk secara kualitatif menganalisis proses dan pelaksanaan demokratisasi pers di pemerintah, yaitu Tabloid *Komunika* (TK), untuk mengidentifikasi, menentukan dan mengejar faktor demokratisasi pers di Tabloid *Komunika*, untuk menganalisis secara kuantitatif perbedaan persepsi tentang proses dan implementasi demokratisasi pers antara Tabloid *Komunika*, komunikator dan khalayak massa, dan untuk mengembangkan model demokratisasi di pers pemerintah. Penelitian ini menggunakan studi kasus dan pendekatan survei. Data yang digunakan untuk studi kasus dikumpulkan melalui dokumen dan analisis isi, wawancara mendalam, observasi, dan observasi peserta "Divisi Kominfo Media Cetak, Kementerian Komunikasi dan Informatika," Jakarta. Data yang digunakan untuk survei yang dikumpulkan di "Divisi Media Cetak Kominfo dan provinsi" yang mewakili wilayah perkotaan dan pedesaan. Dari analisis kualitatif, ditemukan bahwa proses demokratisasi di Tabloid *Komunika* dalam lima tahun tidak konsisten. Ketidak konsistenan yang disebabkan oleh kelompok yang anti-demokratisasi hegemonik di Tabloid *Komunika*. Faktor-faktor yang menentukan demokratisasi pers di Tabloid *Komunika* adalah demokratisasi di media profesional, partisipasi masyarakat, beberapa massa komunikator yang pro-demokratisasi, pers organisasi yang kondusif, kebijakan yang pro-demokratisasi, dan dana untuk kegiatan pro-demokrasi. Faktor yang menjadikan terwujudnya demokratisasi adalah adanya keterlibatan dari non-editor petugas dalam kegiatan editorial, beberapa anti-demokratisasi komunikator massa, kurangnya keinginan pengurus politik, tidak adanya bimbingan operasional demokratisasi, dan pengaruh kekuatan pemerintah era sistem pers baru. Dari analisis kuantitatif dengan Kolmogorov-Smirnov Dua Uji Sampel Independen, ditemukan bahwa persepsi massa komunikator tentang proses dan pelaksanaan demokratisasi pers di Tabloid *Komunika* berbeda dari persepsi pembaca.

Kata Kunci: demokratisasi, pers pemerintahan, faktor penentu demokratisasi, faktor yang mengikuti demokratisasi, persepsi.

Abstract

The main objectives of this research are to analyze qualitatively the process and implementation of press democratization in government press Tabloid *Komunika* (TK); to identify determining and pursuing factors of press democratization in Tabloid *Komunika*;

¹ Nursodik Gunarjo, adalah Kandidat Doktor Penyuluhan dan Komunikasi Pembangunan di Sekolah Pasca Sarjana Universitas Gadjah Mada Yogyakarta.

to analyze quantitatively the perception differences about process and implementation of press democratization between Tabloid *Komunika*'s mass communicators and audiences; and to develop model of democratization in government press. This research approach use case study and survey. The data used for case study were collected through document and content analysis, depth interview, observation, and participant observation in Divisi Kominfo Media Cetak, Kementerian Komunikasi dan Informatika, Jakarta. The data used for survey collected in Divisi Kominfo Media Cetak and provinces which representing urban and rural region. From the qualitative analysis, it was found that the process of democratization in Tabloid *Komunika* in five years is not consistent. The inconsistency caused by antidemocratization group hegemonic to Tabloid *Komunika*. Factors determining the press democratization in Tabloid *Komunika* are democratization in professional media, society participation, some of prodemocratization mass communicators, conducive press organization, prodemocratization policy, and fund for prodemocracy activities. Factors pursuing democratization are involvement of non-editors officers in editorial activity, some of antidemocratization mass communicators, lack of director political will, inexistence of operational guidance of democratization, and strength influence of new era government press system. From the quantitative analysis with Kolmogorov-Smirnov Two Independent Samples Test, it was found that the mass communicators perception about process and implementation of press democratization in Tabloid *Komunika* is different from audience perception.

Keywords: *democratization, government press, factors determining*

democratization, factors pursuing democratization, perception.

Pendahuluan dan Tinjauan Pustaka

Sistem pers Indonesia selama pemerintahan Orde Baru adalah pers otoritarian. Pemerintah menerapkan strategi yang sistematis dan komprehensif untuk menjadikan fungsi pers sebagai alat kekuasaan (Ali, 1999; Hidayat et al, 2000; Gazali, 2002). Tekanan juga terjadi pada pers/penerbitan pemerintah, dimana fungsinya tak lebih dari penyambung lidah penguasa, alat indoktrinasi, serta alat propaganda pembangunan. Apa yang dimuat di dalam pers/penerbitan pemerintah ketika itu bersifat *taken for granted* dari penguasa. Pengelola tidak diperkenankan memuat konten yang tidak sejalan dengan kehendak penguasa atau bertentangan dengan kebijakan pemerintah (Gunarjo, 2006). Reformasi politik tahun 1998 membawa pengaruh terhadap perkembangan pers Indonesia. Tanggungjawab pers tidak lagi ditundukkan oleh dan untuk kepentingan penguasa, akan tetapi sesuai dengan demokrasi, keterbukaan, dan penghargaan atas hak asasi manusia.

Reformasi pers menjadi sebuah keniscayaan, yang bertujuan mewujudkan kehidupan pers yang demokratis bagi segenap lapisan masyarakat (Sendjaja, 1998). Demokratisasi pers pada intinya mengubah fungsi pers yang semula semata-mata berpihak kepada pemerintah menjadi berpihak kepada masyarakat. Demokratisasi pers tersebut meliputi kebebasan wartawan, tidak adanya pembatasan dan tekanan terhadap pers, keleluasaan akses, kebebasan ekspresi, keterbukaan ruang publik, tidak adanya monopoli terhadap isi pers, adanya peraturan yang kondusif, dan tersedianya pers lokal (Splichal & Wasco, 1993). Dibubarkannya Departemen Penerangan, serta dibentuknya

Kemeneg Kominfo yang kemudian diubah menjadi Depkominfo, memberikan harapan baru bahwa lembaga pemerintah ini akan lebih memfokuskan diri sebagai institusi penunjang demokratisasi (Heryanto, 2005). Salah satunya adalah dengan mengembangkan pers/penerbitan pemerintah yang mampu menjadi wahana demokratisasi (Biro Umum dan Humas, 2007). Lebih-lebih secara konseptual, keinginan untuk mewujudkan pers/penerbitan pemerintah yang lebih demokratis telah termaktub dalam RPJP 2005-2025, RPJM 2004-2009, maupun Renstra di berbagai departemen. Dengan kata lain, implementasi demokratisasi di dalam pers/penerbitan pemerintah telah menjadi agenda yang harus dilaksanakan oleh pemerintah sendiri (Badan Informasi Publik, 2008). Kondisi tersebut diperkuat tuntutan eksternal agar Depkominfo ikut melaksanakan reformasi birokrasi untuk mewujudkan pemerintahan yang baik (*good governance*), dimana kondisi ini membutuhkan sistem pengelolaan informasi yang lebih demokratis dan berpihak kepada masyarakat.

Oleh karena itu, pers/penerbitan milik Depkominfo diharapkan menyediakan informasi yang sesuai dengan kebutuhan masyarakat, membebaskan organisasi dan isi dari kontrol birokrasi, serta mengutamakan pelayanan kepada audiensnya secara interaktif (Badan Informasi Publik, 2010). Sejak 2005, Depkominfo telah menerapkan demokratisasi di dalam pers/penerbitan yang dikelolanya yakni Tabloid *Komunika* (TK), dengan mengadopsi manajemen keredaksian pers profesional. Namun hingga tahun 2010 saat nama Depkominfo diubah lagi menjadi Kemkominfo, belum ada petunjuk operasional dan petunjuk teknis terkait pelaksanaan demokratisasi di dalam TK.

Akibatnya, wartawan TK menafsirkan sendiri-sendiri makna demokratisasi tersebut. Kondisi mengambang ini rawan intervensi para birokrat eks Orba yang masih menginginkan hegemoni kekuasaan atas pers/penerbitan tersebut. Tesis peneliti, demokratisasi di dalam TK berbeda dengan demokratisasi di dalam pers pada umumnya. Hal ini karena *nature* dan *nurture* di Kemkominfo berbeda dengan organisasi pers swasta. Dalam kenyataannya, logika birokrasi Kemkominfo yang cenderung menekankan pada *state-centered* sering bertabrakan dengan demokratisasi pers yang mengutamakan *society-centered*. Keadaan ini membuat proses dan implementasi demokratisasi di dalam TK berlangsung lebih lambat dan alot. Peneliti menyadari konsep demokratisasi pers/penerbitan pemerintah yang multitafsir, oleh sebab itu perbedaan persepsi mengenai hal tersebut dapat terjadi. Sebagai penyedia layanan, pengelola TK bisa saja memiliki persepsi sendiri yang berbeda dengan apa yang dipikirkan audiens sebagai pengguna layanan (Osborne & Gaebler, 1993). Perbedaan persepsi antara pengelola dan audiens perlu diketahui, karena implementasi demokratisasi di dalam TK akan berjalan lebih cepat jika terdapat kesamaan persepsi antara komunikator massa dan audiens terkait dengan konsep demokratisasi pers yang diterapkan.

Tujuan dan Manfaat Penelitian

Penelitian ini bertujuan mendeskripsikan serta menjelaskan secara lengkap dan menyeluruh proses dan implementasi demokratisasi di TK, mengungkapkan faktor-faktor yang mendorong dan menghambat proses dan implementasi demokratisasi di TK, serta menganalisis perbedaan persepsi antara pengelola dan audiens tentang demokratisasi yang diterapkan di TK. Adapun manfaat teoritis penelitian ini menyumbang pemikiran baru bagi perkembangan ilmu komunikasi, khususnya yang berkaitan dengan kajian

tentang demokratisasi pers/penerbitan pemerintah. Manfaat praktisnya, dari hasil penelitian ini penulis berharap dapat menyusun model demokratisasi pers/penerbitan pemerintah yang dapat dipergunakan oleh lembaga pemerintah khususnya Kemenkominfo untuk mempercepat proses dan implementasi demokratisasi pers pemerintah.

Metode Penelitian

Studi kasus (*case study*) dipergunakan sebagai pendekatan utama dan survei sebagai pendekatan tambahan penelitian ini. Data untuk studi kasus dikumpulkan di Divisi Kominfo Media Cetak (DKMC), Kemenkominfo, Jakarta. Sedangkan data untuk survei dikumpulkan di DKMC dan di provinsi yang mewakili wilayah urban dan rural. Uji hipotesis menggunakan Tes Dua Sampel Independen Kolmogorov-Smirnov untuk sampel kecil.

Hasil Penelitian

Dari analisis data terhadap indikator-indikator demokratisasi diketahui, mayoritas grafiknya menunjukkan kecenderungan acak atau naik turun. Hal tersebut terjadi karena tarik-menarik antara kelompok prodemokratisasi dan antidemokratisasi. Meskipun demikian, implementasi demokratisasi lebih didominasi oleh elit pimpinan TK maupun pimpinan Kemenkominfo. Kebebasan wartawan untuk melaporkan/mengomentari berita serta isu rendah, terbukti dengan sedikitnya jumlah liputan inisiatif wartawan dan tingginya jumlah liputan atas instruksi pimpinan Kemenkominfo, rendahnya jumlah liputan yang dimuat tanpa sensor, serta meningkatnya jumlah wartawan yang menerima sanksi.

Keleluasaan akses masyarakat terhadap TK juga rendah, dibuktikan dari sedikitnya jumlah tiras, sedikitnya jumlah pembaca tertarget, banyaknya jumlah pembaca tertarget tidak terlayani, serta sedikitnya jumlah media lain untuk menyebarkan isi TK. Keterbukaan ruang publik di TK meningkat, namun secara keseluruhan belum baik. Hal tersebut dibuktikan dengan jumlah dan luas rubrik opini yang belum memadai, rendahnya jumlah naskah opini masyarakat yang masuk ke redaksi, rendahnya jumlah naskah opini masyarakat yang dimuat, dan tingginya jumlah opini masyarakat yang tidak dimuat. Penentuan isi masih didominasi elit pimpinan, terbukti dari jumlah tulisan yang dimuat dan tidak dimuat atas keputusan sidang redaksi kecil, sebaliknya jumlah tulisan dimuat/tidak dimuat atas keputusan pejabat Kemenkominfo besar. Sementara kesempatan ekspresi masyarakat melalui TK juga rendah, terbukti dari rendahnya jumlah isi memuat kutipan langsung/tidak langsung ucapan masyarakat. Dari analisis kuantitatif juga ditemukan, faktor eksternal yang mendorong demokratisasi di TK adalah: (1) Adanya demokratisasi di pers profesional. (2) Partisipasi masyarakat. Sedangkan faktor pendorong internal karena adanya: (1) Sebagian pengelola prodemokratisasi. (2) Organisasi yang kondusif. (3) Kebijakan yang prodemokratisasi. (4) Dukungan dana bagi aktivitas prodemokratisasi. Sedangkan faktor eksternal yang menghambat demokratisasi adalah adanya pejabat nonredaksi yang terlibat dalam kegiatan keredaksian. Sementara faktor penghambat internal adalah: (1) Adanya sebagian pengelola antidemokratisasi. (2) Kurangnya *political will* pengarah untuk mengimplementasikan demokratisasi. (3) Tidak adanya petunjuk pelaksanaan dan petunjuk teknis implementasi demokratisasi. (4) Masih

kuatnya budaya pers pemerintah orde baru. Hasil Uji Statistik Tes Dua Sampel Independen Kolmogorov-Smirnov tentang persepsi pengelola dan audiens terkait proses dan implementasi demokratisasi di TK menunjukkan, persepsi pengelola dan audiens terkait elemen demokratisasi keleluasaan akses dan keterbukaan ruang publik di TK adalah berbeda.

Pembahasan

Pasca keruntuhan pemerintahan orde baru, Indonesia memasuki fase liberalisasi awal yang disebut sebagai masa transisi dari otoritarianisme entah menuju ke mana (O'Donnell & Schmitter, 1993). Tarik-menarik antara kekuatan prodemokrasi dan antidemokrasi, membuat implementasi demokratisasi di TK mengalami pasang-surut. Kendati telah terjadi perubahan kelembagaan dari organisasi pers pemerintah yang tidak demokratis ke organisasi pers yang lebih demokratis, akan tetapi untuk mencapai kondisi mapan perubahan tersebut membutuhkan waktu yang secara teoritis dimulai dari runtuhnya sistem pers pemerintah lama yang diikuti dengan pengesahan lembaga dan aturan pers/penerbitan pemerintah baru di bawah payung demokrasi (Diamond *et al*, 1990). Kebebasan wartawan dalam menentukan target liputan telah mulai tumbuh, tercermin dari mulai adanya liputan atas inisiatif wartawan TK. Sebelum era reformasi, inisiatif liputan selalu dari atas atau *top-down* dan bersifat *taken for granted* (Gunarjo, 2006). Seiring demokratisasi, independensi wartawan dalam melakukan liputan diperkuat dengan mengurangi semaksimal mungkin pengendalian dari pihak pemilik pers (Sendjaja, 1998). Akan tetapi, dalam beberapa periode kebebasan yang semula telah diberikan kepada wartawan TK secara longgar, ternyata diperketat kembali. Kondisi tersebut merupakan bukti nyata bahwa dalam masa transisi, demokratisasi bisa mengalami erosi, kemandegan, bahkan pembalikan arah (Dahl, 1999). Banyaknya jumlah liputan atas instruksi pimpinan menjadi bukti tingginya dominasi pimpinan Kemenkominfo dalam menentukan target liputan. Hal tersebut sekaligus membuktikan intervensi pemilik pers terhadap kebebasan wartawan (McQuail, 1987).

Pimpinan di Kemenkominfo menganggap campurtangan dalam menentukan target liputan TK wajar dan biasa terjadi, bukti bahwa sistem pers orde baru yang terbiasa dengan pola hubungan patron-klien masih berlanjut hingga kini. Kesetaraan posisi di antara pengelola yang menjadi asas penting demokratisasi pers (Sphichal & Wasco, 1993), tidak diterapkan di TK. Sebaliknya model pers dominatif, dimana pers dikuasai oleh segelintir orang kuat (McQuail, 1987), justru dikembangkan di TK. Masih adanya sensor di TK menunjukkan, kebebasan pers sesuai konsep demokratisasi pers yang mensyaratkan dihapuskannya sensor belum diterapkan di TK. Pengerahan pejabat struktural di lingkungan BIP Kemenkominfo untuk menyensor isi TK menunjukkan bahwa para pimpinan di Kemenkominfo masih menghendaki fungsi pers/penerbitan pemerintah sebagai alat kontrol kekuasaan, sehingga isinya mudah diarahkan untuk membela kepentingan pemerintah (Gazali, 2002).

Ketatnya sensor tidak dirasakan oleh sebagian besar pengelola TK. Hal tersebut menjadi bukti, upaya pimpinan untuk menghegemoni TK dengan menerapkan sensor, disetujui oleh sebagian besar pengelola. Sensor sudah menjadi budaya, sehingga tidak dianggap sebagai masalah. Keadaan tersebut menghambat implementasi demokratisasi di TK, karena secara teoritis demokratisasi tidak bisa diterapkan di dalam pers yang masih

menerapkan sensor (Sphichal & Wasco, 1993). Sikap defensif pimpinan mencerminkan mereka tidak siap menerima demokratisasi pers, sekaligus manifestasi dari upaya mempertahankan *status quo* (Gunarjo, 2006). Oleh karena itu, para pimpinan menghendaki kebebasan wartawan disesuaikan dengan kepentingan birokrasi. Maka kontrol dijalankan terhadap penyunting, wartawan dan penulis secara birokratis dan hierarkis (McQuail, 1987). Hal tersebut menjadi bukti, pimpinan tidak mentolerir kebebasan mutlak yang dapat menyebabkan pemerintah banjir kritik (Pool, 1973).

Jelas bahwa TK tidak independen, meskipun memiliki kekuasaan yang independen (McQuail, 1987). Hegemoni pimpinan dalam perencanaan liputan dan pemuatan hasil liputan membuat wartawan TK melakukan *self-censorship*. Mereka hanya menulis hal-hal yang baik dari sisi pemerintah, dan sebaliknya menyembunyikan hal-hal yang buruk. Dalam batas wajar, *self-censorship* diperlukan oleh pers yang demokratis untuk mencegah dampak sosial media di tengah masyarakat, di antaranya agar wartawan tidak terjerumus menulis *low taste content* (Subiakto, 2001). Akan tetapi jika diterapkan secara berlebihan, *self-censorship* justru menghambat demokratisasi karena tidak saja mengeliminasi isi informasi yang tidak pantas untuk dimuat, namun juga menghilangkan informasi-informasi sensitif, kritis, dan suara kontra masyarakat yang ditujukan kepada pemerintah (Gunarjo, 2006).

Peningkatan keleluasaan akses belum menjamin kemudahan seluruh masyarakat untuk mengakses informasi, karena jumlah tiras dan pembaca tertarget masih sangat kecil dibandingkan dengan wilayah yang disasar TK yakni seluruh wilayah Indonesia (TOR Penerbitan TK Tahun 2005). Dalam konteks demokratisasi, TK dapat memfokuskan target audiensnya pada masyarakat bawah di perdesaan, daerah perbatasan, pulau-pulau terluar, daerah kumuh dan kantong-kantong kemiskinan. Dengan demikian, TK dapat berfungsi sebagai kanal untuk menyuarakan aspirasi kaum marginal sehingga lebih dapat terdengar oleh pemerintah, menjadi wahana bagi penyampaian kritik dan umpan balik masyarakat, serta menjadi wadah untuk memfasilitasi partisipasi masyarakat dalam pengambilan keputusan dan penyusunan program (Arnstein, 1969; Bessete, 2004; Nugroho, 2000). Jumlah media untuk menyebarkan isi TK terus mengalami peningkatan. Hal tersebut sesuai konsep demokratisasi yang menyarankan tersedianya berbagai media alternatif berbagai jenis dalam jumlah yang memadai (Sphichal & Wasco, 1993). Namun seyogyanya TK tidak hanya melakukan kerjasama dengan media *online* namun juga dengan seluruh jenis media yang ada, baik media cetak, elektronik, media tradisional maupun media baru. Hal tersebut perlu dilakukan, karena seiring dengan mudarnya peran dan pamor media massa tercetak (Steemers, 2000), TK harus secara dini menggandeng media massa lain agar bisa tetap eksis.

Pengelola TK secara sepihak menganggap telah menyediakan ruang publik dalam jumlah memadai, namun masyarakat menyatakan jumlah dan luas ruang publik yang ada di TK masih kurang. Perbedaan pandangan tersebut muncul karena proses penyusunan rubrik TK tidak dilakukan berdasarkan konsep *citizen's charter* atau kesepakatan bersama antara pengelola TK dan audiens (Kentl, 2000). Pers selalu menyatakan akan melayani kebutuhan dan kepentingan masyarakat serta menyebutkan keinginan untuk memberikan kesempatan kepada masyarakat, namun kenyataannya tidak menyediakan ruang publik yang cukup bagi masyarakat untuk menyampaikan aspirasi (McQuail, 1987).

Ada indikasi pimpinan menghendaki agar representasi suara masyarakat di TK kecil, sementara representasi suara pemerintah tetap besar. Hal itu karena birokrat Kemenkominfo menganggap pemilik TK adalah pemerintah, bukan masyarakat. Sempitnya ruang publik di TK membuat minat masyarakat untuk berpartisipasi memberikan umpan balik ke TK kecil. Mustahil mengharapkan partisipasi publik sebesar-besarnya tanpa memberikan ruang publik yang memadai bagi mereka (Besette, 2004). Kenyataannya, hampir seluruh ruang publik di TK diambil-alih oleh pemerintah. Penelitian ini menemukan, jumlah naskah opini yang tidak dimuat jauh lebih besar daripada yang dimuat karena kebanyakan isinya dinilai terlalu keras mengkritik pemerintah. Hal tersebut sekaligus menjadi bukti bahwa TK masih tunduk di bawah kepentingan penguasa (Gazali, 2002). Rubrik opini adalah sarana terbesar yang dapat digunakan masyarakat untuk menyuarakan aspirasi melalui TK. Jika sarana tersebut dikooptasi kepentingan kekuasaan, maka dapat dipastikan demokratisasi di TK akan mengalami kemandegan. Dalam hal penentuan isi, TK masih sangat *under pressed* kepentingan penguasa (Sendjaja, 1998).

Hal tersebut terjadi karena pejabat struktural Kemenkominfo sangat mendominasi proses penentuan isi. Buktinya, naskah yang dimuat/tidak dimuat atas keputusan pejabat struktural jauh lebih banyak daripada naskah yang dimuat atau tidak dimuat berdasarkan keputusan sidang redaksi. Fungsi sidang redaksi dikebiri agar kewenangannya berkurang, namun tetap *legitimated*. Rapat redaksi untuk menetapkan isi TK tetap diadakan, akan tetapi proses pengambilan keputusan didominasi oleh para pimpinan. Dengan begitu, cara pandang yang tidak bervariasi serta ditata sesuai dengan perspektif kepentingan penguasa, dapat terus disajikan kepada masyarakat.

Cara penentuan isi yang monopolistik membuat isi TK menjadi monolitik (Gunarjo, 2006). Isi seperti itulah yang diterima oleh khalayak yang dibatasi, dan dibiasakan untuk menerima informasi tertentu yang telah didesain sesuai kepentingan kelompok. Agar keberlangsungan dominasi di dalam media tetap terjaga, para penguasa media menyaring informasi yang tidak sesuai dengan keinginannya dan mereduksi kemampuan publik untuk mengkritik dominan (Gurevitch *et al*, 1982). Di sisi lain, kesempatan ekspresi masyarakat di TK masih terbatas karena TK lebih banyak memuat kutipan langsung dan tidak langsung pendapat pejabat daripada kutipan langsung dan tidak langsung pendapat masyarakat. Keadaan tersebut terjadi karena kuatnya instruksi pimpinan Kemenkominfo agar TK memfokuskan isi pada program dan kebijakan pemerintah. Arah pimpinan agar TK bisa berfungsi optimal sebagai media sosialisasi kebijakan publik, menyebabkan wartawan TK cenderung mengambil narasumber dari kalangan pemerintah khususnya para *decision makers*. Banyaknya pendapat pejabat juga tak lepas dari panduan keredaksian TK yang cenderung mengarahkan wartawan untuk memilih narasumber tokoh, yang tentu kebanyakan terdiri dari para pejabat pemerintah. Salah satu kebernilaian berita (*news value*) memang didasarkan pada ketokohan narasumber. Akan tetapi menafikan keberadaan pendapat masyarakat awam sama saja dengan mengabaikan demokratisasi.

Sebagaimana terjadi di banyak negara, reformasi politik di Indonesia yang diikuti demokratisasi di segala bidang, diawali dari demokratisasi di ruang berita pers. Tidak berlebihan jika pers disebut-sebut sebagai elemen vital bagi terciptanya pemerintahan yang baik dan tameng pelindung terhadap tirani. Demokratisasi yang sukses diterapkan di

pers profesional di Indonesia, oleh Kemenkominfo dinilai sebagai keniscayaan yang harus pula diterapkan di dalam pers pemerintah. Faktor eksternal lain yang mendorong demokratisasi di TK adalah adanya partisipasi masyarakat berupa pengiriman naskah dari audiens dalam jumlah cukup besar pada awal penerbitan TK tahun 2006.

Tingginya partisipasi masyarakat dalam mengirimkan naskah disebabkan oleh tingginya harapan masyarakat bahwa TK dapat dipergunakan sebagai sarana untuk menyampaikan aspirasi mereka kepada pemerintah, terutama untuk memfasilitasi partisipasi dan dialog dalam perumusan dan pelaksanaan kebijakan (Arnstein, 1969; Bessete, 2004; Nugroho, 2000). Sedangkan faktor internal terpenting yang menjadi penyebab utama demokratisasi di TK adalah adanya kepemimpinan yang kuat (*strong leadership*) dari seseorang atau sekelompok orang yang memiliki tanggungjawab tertinggi untuk mengalokasikan dan memanfaatkan sumber daya yang ada sehingga menentukan kinerja organisasi (Indrajit, 2005). Namun dari kondisi nyata di lapangan diketahui, demokratisasi di TK tidak bisa berlangsung secara alamiah, melainkan harus dilakukan *by design*. Oleh sebab itu, di lingkungan internal TK harus ada prakondisi-prakondisi yang didesain secara seksama terlebih dahulu agar demokratisasi dapat diterapkan. Prakondisi tersebut terdiri dari organisasi, peraturan, dan orang-orang yang prodemokratisasi, serta dana untuk kegiatan prodemokratisasi. Empat prakondisi yang sudah dipersiapkan pimpinan tersebut menjadi faktor pendorong demokratisasi dari dalam.

Namun demikian, penelitian ini menemukan bahwa demokratisasi yang terjadi di TK hanya melibatkan peran aktif satu domain yakni pengelola, yang dalam praktiknya dihegemoni oleh pimpinan birokrasi pemerintah. Sementara masyarakat sebagai domain utama demokratisasi justru tidak banyak dilibatkan dalam proses dan implementasi demokratisasi di TK. Penyebab rendahnya keterlibatan masyarakat di dalam proses demokratisasi selain karena mereka tidak diberi ruang memadai untuk berpartisipasi di TK, juga karena adanya perbedaan persepsi terkait proses dan implementasi demokratisasi itu sendiri.

Masyarakat memiliki pandangan berbeda tentang aspek-aspek demokratisasi, terutama yang berkaitan dengan keleluasaan akses, keterbukaan ruang publik dan kesempatan ekspresi di TK, namun masyarakat tidak diberi ruang dan waktu untuk menyamakan pandangan tersebut dengan pengelola melalui kesepakatan bersama. Implementasi demokratisasi di TK ditetapkan secara sepihak pengelola selaku penyedia layanan informasi publik, tanpa adanya persetujuan dari audiens selaku pengguna layanan (Kentl, 2000). Hal tersebut menunjukkan bahwa pengelola telah mempersepsikan jenis layanan informasi yang berbeda dengan yang dipersepsikan audiens (Osborne & Gaebler, 1993), sehingga praktik di lapangan pun berbeda dengan yang diharapkan. Hasil uji statistik menunjukkan bahwa persepsi pengelola tentang proses dan implementasi demokratisasi di TK berbeda dengan persepsi audiens. Proses dan implementasi demokratisasi di TK tidak berjalan optimal karena dilakukan secara *trial and error*. Oleh karena itu, penulis menyusun sebuah model demokratisasi pers pemerintah yang dapat dipergunakan sebagai panduan implementasi demokratisasi di TK dan pers pemerintah lainnya. Model tersebut terdiri dari tiga model vertikal yang terdiri dari model konsep, penerapan dan pengembangan, serta empat tahap horisontal yang terdiri dari tahap I – IV. Dengan mengikuti model yang disusun penulis, proses dan

implementasi demokratisasi dalam pers pemerintah dapat berlangsung lebih cepat dan terarah.

Kesimpulan

Demokratisasi selama lima tahun terakhir di TK berlangsung tidak konsisten. Inkonsistensi terjadi karena tarik-menarik antara kelompok prodemokratisasi dan antidemokratisasi. Hegemoni kelompok antidemokratisasi terhadap TK menyebabkan implementasi elemen-elemen demokratisasi mengalami pembalikan arah dan kembali ke kondisi yang tidak atau kurang demokratis. Kelompok antidemokratisasi membatasi kebebasan wartawan, keleluasaan akses masyarakat, keterbukaan ruang publik, kesempatan ekspresi, dan mendominasi penentuan isi Akibatnya, TK lebih berfungsi sebagai sarana aktualisasi kepentingan pemerintah daripada kepentingan masyarakat.

Proses dan implementasi demokratisasi di TK didorong oleh demokratisasi di pers profesional, partisipasi masyarakat, sebagian pengelola yang prodemokratisasi, organisasi pers yang kondusif, kebijakan yang prodemokratisasi, dan ketersediaan dana. Adapun faktor penghambat yakni keterlibatan pejabat nonredaksi dalam aktivitas keredaksian, adanya sebagian pengelola yang antidemokratisasi, kurangnya *political will* pengarah untuk menerapkan demokratisasi, tidak adanya petunjuk teknis yang mengatur implementasi demokratisasi, serta masih kuatnya pengaruh budaya pers pemerintah orde baru. Proses dan implementasi demokratisasi di TK tidak melibatkan audiens. Penerapan elemen-elemen demokratisasi di TK dilakukan secara sepihak oleh pengelola, sehingga audiens tidak dapat memahami proses dan implementasi demokratisasi yang terjadi. Akibatnya, persepsi audiens terhadap proses dan implementasi demokratisasi terkait keterbukaan ruang publik dan kesempatan ekspresi berbeda dengan persepsi pengelola TK. Perbedaan persepsi tersebut menyebabkan audiens mengalami kesulitan untuk berpartisipasi aktif dalam proses dan implementasi demokratisasi di TK. Proses dan implementasi demokratisasi di TK dapat berjalan lebih cepat dan terarah dengan mengikuti model demokratisasi pers pemerintah yang disusun penulis.

Daftar Pustaka

- Ali, N. 1999, *Peradaban Komunikasi Politik, Potret Manusia Indonesia*, Bandung: Remaja Rosdakarya.
- Arnstein, S. R. 1969. "A Ladder of Citizen Participation," *JAIP*, Vol. 35, 4 (7). 216 – 224
- Badan Informasi Publik. 2008. *Roadmap Badan Informasi Publik 2005-2009*. Jakarta.
- Biro Umum dan Humas. 2007. *Kajian Tentang Fungsi, Peran, dan Tugas Humas*. Jakarta.
- Cuilenberg, J.J., van, and McQuail, D. 1998. "Media Policy Paradigm Shift, in Search of a New Communication Policy Paradigm," in Picard, G., (ed.). *Evolving Media Market, Effect of Economic and Policy Changes*. Turku. Finland: Economic Research Foundation for Mass Communication.
- Dahl, R. A. 1999. *On Democracy*. New Haven: Yale University Press.
- Depkominfo. 2004. *Struktur Organisasi Departemen Komunikasi dan Informatika*. Jakarta

- Gazali, E. 2002. "Soeharto's Fall Trough the Eyes of Local Media". *Gazette*. 64 (2). 89 – 99.
- Gunarjo, N. 2006, *Subjektivitas Pers Pemerintah*, Tesis Master Manajemen Pemerintahan dan Politik Lokal Universitas Airlangga. Tidak Dipublikasikan.
- Gurevitch, M., Bennet, T., Curran, J., Wollacott, J. (eds.). 1982. *Culture, Society and The Media*. London: Methuen.
- Habermas, J. 1989. *Ruang Publik, Sebuah Kajian tentang Kategori Masyarakat Borjuis*. Yogyakarta: Kreasi Wacana.
- Heryanto, G.G. 2005. "Menyambut Kominfo Baru", *Kompas*. 12 Januari 2005. 2.
- Hidayat, N.D., Gazali, E., Suwardi, H., dan Ishadi S., K. 2000. *Pers dalam Revolusi Mei: Runtuhnya Sebuah Hegemoni*. Jakarta: Gramedia.
- Indrajit, R.E. 2002. *E-Government: Strategi Pembangunan dan Pengembangan Sistem Pelayanan Publik berbasis Teknologi Digital*. Penerbit Andi. Yogyakarta.
- Kentl, D.F. 2000. "Contingent Coordination: Practical and Theoretical Puzzles for Homeland Security," *The American Review of Public Administration*, 9 (33).
- McQuail, D. 1987, *Teori Komunikasi Massa, Suatu Pengantar*. Edisi Kedua, Jakarta: Penerbit Erlangga.
- O'Donnell, G., and Schmitter, P. C. 1993. *Transisi Menuju Demokrasi: Rangkaian Kemungkinan dan Ketidakpastian* (Terjemahan), Jakarta : PL3ES, 1993.
- Pool, I. de S. 1983. *Technologies of Freedom*. Cambridge, Mass: Belknap Press of Harvard University Press.
- Rusli, A., (ed.). 2004. *Telematika Indonesia: Kebijakan dan Perkembangan*. Jakarta: Tim Koordinasi Telematika Indonesia Kementerian Komunikasi dan Infomasi Republik Indonesia.
- Sendjaja, S. J. 1998. "Sistem Media Massa yang Adil dan Demokratis Sesuai Tuntutan Reformasi", *Jurnal Ikatan Sarjana Komunikasi Indonesia*. 1. (7). 4–12. Bandung: ISKI – PT Remaja Rosdakarya.
- Sphichal, S., and Wasco, J. (eds.). 1993. *Communication and Democracy*. Norwood, New Jersey: Ablex Publishing Corporation. and O'Sullivan, T., (eds.), *The Media Reader: Continuity and Transformation*, London: Sage.
- Subiakto, H. 2001. "Menggagas Sistem Media yang demokratis untuk Indonesia Baru". *Jurnal Ikatan Sarjana Komunikasi Indonesia*. 6 (11). 9 – 29. Bandung: ISKI – PT Remaja Rosdakarya.